

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Keaslian Penelitian

Sejauh pengetahuan penulis, sejak dikeluarkan PP Nomor 105 Tahun 2000 dan PP Nomor 110 Tahun 2000 belum pernah ada penulis yang membahas tentang pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD. Penulis yakin bahwa di Kabupaten Karanganyar belum pernah ada penelitian yang membahas tentang pengaruh pendekatan kinerja dalam penyusunan APBD. Pernyataan ini berdasar alasan bahwa Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 yang menjadi acuan dalam penyusunan APBD berdasarkan pendekatan kinerja baru disahkan berlakunya pada tanggal 10 Juni 2002, jadi belum banyak yang menggunakan seperti yang dikatakan oleh Anton W. Prihartono bahwa "Di Jawa Tengah, anggaran kinerja ini belum banyak digunakan. Kebanyakan daerah masih menggunakan model anggaran tradisional atau konvensional"<sup>11)</sup> Beberapa penelitian yang pernah dibuat yang membahas masalah penyusunan APBD adalah berkisar pada masalah kontribusi, yaitu berapakah kontribusi PAD terhadap APBD, berapakah kontribusi PAD terhadap Anggaran Rutin, berapakah kontribusi Dinas Pendapatan Daerah terhadap APBD, berapakah kontribusi Pajak Hotel terhadap Pajak Daerah. Jadi, pada umumnya yang menjadi variabel adalah pajak dari APBD, sedangkan dalam tesis ini yang menjadi variabel adalah alokasi biaya yang direncanakan dalam Anggaran DPRD Kabupaten Karanganyar dikaitkan dengan variabel tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat dicapai oleh DPRD sesuai dengan fungsinya. Disamping itu, kekhususan penelitian ini adalah bukan pada APBD

---

<sup>11)</sup> Anton W. Prihartono, Menuju APBD yang Menyejahterakan Rakyat, Solo Pos (10 Februari 2003), hlm. 5

dalam arti semua Unit Organisasi, tetapi hanya pada unit organisasi DPRD saja yaitu Unit Organisasi DPRD Kabupaten Karanganyar pada tahun Anggaran 2003.

Berikut ini akan diuraikan beberapa penelitian yang pernah dibaca oleh penulis.

1. Josef Riwo Kaho mengungkap kembali beberapa penelitian yang telah dibuat sebelumnya dalam buku yang berjudul Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Penelitian ini sebagai hasil kerja sama antara Fisipol UGM dengan Departemen Dalam Negeri yang dilakukan oleh Josef Riwo Kaho beserta temannya. Beberapa penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

Pada tahun 1976/1977 berjudul Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Serta Peningkatan Pendapatan Sendiri Oleh Daerah. Penelitian ini membahas, disamping tentang ketergantungan Daerah pada subsidi Pusat juga membahas tentang besarnya hasil pendapatan Daerah dari sektor Pajak.

Hasil penelitian yang dilakukan pada tahun 1975/1976 pada lima Daerah Tingkat I dan delapan Daerah Tingkat II menunjukkan bahwa selama kurun waktu 1972/1973 sampai dengan 1975/1976, tingkat ketergantungan Daerah pada subsidi Pusat sangat besar yakni berkisar antara 25,73% sampai dengan 92,45%. Bahkan untuk Daerah Tingkat I hanya DKI Jakarta yang subsidi dari pemerintah Pusat yang sebesar 25,83%, sedangkan lainnya berada diatas 80%. Sedangkan untuk Daerah Tingkat II dari delapan Daerah hanya empat Daerah Tingkat II berada diatas 50%.<sup>12)</sup>

Selanjutnya hasil penelitian yang menguraikan tentang besarnya hasil pendapatan Daerah dari sektor pajak diuraikan sebagai berikut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari lima Daerah Tingkat I hanya DKI Jakarta saja yang mendapatkan dari sektor pajak cukup memadai yaitu 36,73%, sedang Daerah Tingkat I lainnya belum dapat mengandalkan pajak sebagai sumber pemasukan bagi Daerah. Selanjutnya untuk Daerah Tingkat II juga menunjukkan angka presentase

---

<sup>12)</sup> Josef Riwo Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, (Jakarta : CV. Rajawali, 1988) hlm. 181.

yang memprihatinkan, kecuali di Daerah Tingkat II Bandung yang menunjukkan presentase yang cukup tinggi yaitu 43,37%.

Dibawah ini diberikan data tentang besarnya hasil pendapatan Daerah dari sektor pajak :

Daerah Tingkat I Bali	: 8,55%
Daerah Tingkat I Bengkulu	: 1,89%
Daerah Tingkat I Maluku	: 1,30%
Daerah Tingkat I Sulawesi	: 3,86%
Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya	: 36,73%
Daerah Tingkat II Kodya Ambon	: 10,76%
Daerah Tingkat II Kodya Manado	: 20,51%
Daerah Tingkat II Kabupaten Badung	: 17,72%
Daerah Tingkat II Kabupaten Gunung Kidul	: 1,94%
Daerah Tingkat II Kabupaten Maluku Tengah	: 4,62%
Daerah Tingkat II Kabupaten Minahasa	: 8,72%
Daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto	: 1,54% <sup>13)</sup>

Kemudian pada 1987 yang merupakan hasil penelitian Fisipol UGM yang bekerja sama dengan Depdagri menunjukkan bahwa subsidi Pusat sejak tahun 1980/1981 sampai dengan tahun 1985/1986 untuk 35 Daerah Tingkat II se-Propinsi Jawa Tengah memperlihatkan besarnya ketergantungan Daerah-daerah pada bantuan keuangan Pusat.

Berikut ini data selengkapnya :

Daerah Tingkat II Banyumas	: 68,13%
Daerah Tingkat II Banjarnegara	: 85,98%
Daerah Tingkat II Purbalingga	: 89,09%
Daerah Tingkat II Cilacap	: 85,78%
Daerah Tingkat II Kodya Magelang	: 69,45%
Daerah Tingkat II Kabupaten Magelang	: 86,10%
Daerah Tingkat II Kebumen	: 87,25%
Daerah Tingkat II Purworejo	: 63,46%
Daerah Tingkat II Wonosobo	: 63,82%
Daerah Tingkat II Temanggung (Tidak diserahkan)	
Daerah Tingkat II Kodya Surakarta	: 76,63%
Daerah Tingkat II Sukoharjo	: 83,01%
Daerah Tingkat II Klaten	: 85,02%
Daerah Tingkat II Boyolali	: 80,73%
Daerah Tingkat II Sragen	: 66,52%
Daerah Tingkat II Wonogiri	: 72,08%

<sup>13)</sup> *Ibid.* . him. 182.

Daerah Tingkat II Pati	: 77,82%
Daerah Tingkat II Kudus	: 51,65%
Daerah Tingkat II Jepara	: 63,29%
Daerah Tingkat II Rembang	: 87,43%
Daerah Tingkat II Blora	: 81,74%
Daerah Tingkat II Kodya Semarang	: 47,89%
Daerah Tingkat II Kabupaten Semarang	: 81,85%
Daerah Tingkat II Kendal	: 74,46%
Daerah Tingkat II Kodya Salatiga	: 71,76%
Daerah Tingkat II Grobogan	: 65,89%
Daerah Tingkat II Demak	: 64,35%
Daerah Tingkat II Kodya Pekalongan	: 71,67%
Daerah Tingkat II Kabupaten Pekalongan	: 84,17%
Daerah Tingkat II Kodya Tegal	: 89,11%
Daerah Tingkat II Kabupaten Tegal	: 86,05%
Daerah Tingkat II Pemalang	: 49,21%
Daerah Tingkat II Batang	: 65,94%
Daerah Tingkat II Brebes	: 84,91%
Daerah Tingkat II Karanganyar	: 84,96% <sup>14)</sup>

Dari data diatas terlihat secara jelas bahwa tingkat ketergantungan daerah-daerah terhadap subsidi Pemerintah Pusat sangat tinggi, bahkan dari 35 Daerah Tingkat II yang diteliti, hanya 2 daerah (Kodya Semarang dan Dati II Pemalang) yang besar subsidi Pusat berada sedikit di bawah 50%. Sedangkan daerah-daerah lainnya sepenuhnya bergantung pada subsidi Pusat.

2. Sunarno, Kemampuan Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Dalam Mewujudkan Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 (Laporan Penelitian Tidak Dipublikasikan) Penelitian dilaksanakan atas biaya Universitas Slamet Riyadi Surakarta Tahun Anggaran 1995/1996. Penelitian ini menguraikan tentang besarnya kontribusi Pajak Asli Daerah dalam membantu Anggaran Belanja Rutin pada tahun 1992/1996 di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta.

Salah satu ciri daerah otonomi adalah kemampuan self supporting di bidang keuangan. Kenyataan memperlihatkan hampir seluruh kegiatan penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan sejumlah dana.

<sup>14)</sup> Ibid., hlm. 182.

Karena itu dapat dikatakan kemampuan keuangan suatu daerah merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya otonomi tersebut. Bila kemampuan keuangan daerah dijadikan indikator penentu dalam menjelaskan kualitas pelaksanaan otonomi daerah, dapat dikatakan suatu daerah bisa disebut otonom jika sumber-sumber keuangan yang tercermin dalam PAD dapat atau mampu membiayai penyienggaraan urusan desentralisasi ataupun rumah tangganya sendiri.

Kalaupun suatu daerah otonom belum memiliki kemampuan keuangan sepenuhnya untuk membiayai urusan rumah tangganya sendiri, paling tidak daerah tersebut harus mampu menutup belanja rutinnya dengan pendapatan asli daerah sendiri sebagaimana yang disyaratkan dalam Pasal 64 Ayat 5 UU No. 5 Tahun 1974, bahwa "Pemerintah Daerah wajib berusaha mencukupi anggaran belanja rutin dengan pendapatan sendiri".

Pengaruh kemampuan dibidang keuangan ini sangat besar terhadap terselenggaranya otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Dalam kenyataannya, pendapatan asli daerah seperti terlihat dalam tabel belum mampu menutup belanja rutin sebagai indikator minimal yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom.

TABEL 2.1

PERBANDINGAN PAD TERHADAP BELANJA RUTIN  
APBD KOTA MADIA DATI II SURAKARTA  
(Dalam Jutaan Rupiah)

No	Tahun	P A D	Belanja Rutin	%
1.	1992/1993	9.492.177	14.858.164	63,89
2.	1993/1994	10.712.521	17.532.164	61,10
3.	1994/1995	12.976.839	19.125.339	67,82
4.	1995/1996	15.596.906	22.755.935	68,51

Sumber : Bagian Keuangan Pemerintah Kodya Surakarta Dati II Surakarta

Dari Tabel 2.1 dapatlah kita simak, bahwa realisasi PAD dan Belanja Rutin setiap tahun naik. Namun bila dibandingkan dengan realisasi Belanja Rutin, maka peranan PAD masih jauh dari yang diharapkan. Tahun 1992/1993 baru berperan 63,89%, tahun 1993/1994 baru berperan 61,10%, tahun 1994/1995 baru berperan 67,81%, dan tahun 1995/1996 baru berperan 68,51% terhadap Belanja Rutin. Hal ini berarti bahwa Pemerintah Kodia Dati II Surakarta belum mampu merealisasi pasal 64 ayat 5 Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 yang menyatakan "Pemerintah Daerah Wajib berusaha mencukupi anggaran belanja rutin dengan pendapatan sendiri".

Dengan demikian juga menunjukkan bahwa selama tahun anggaran 1992/1996, Pemerintah Kodia Daerah Tingkat II Surakarta tak pernah mempunyai Tabungan Pemerintah. Tabungan Pemerintah ini penting, karena ikut membantu dalam membiayai Pengeluaran Pembangunan.

Tabungan Pemerintah adalah selisih antara PAD dengan Pengeluaran Rutin. Jadi ada dua sisi yang menentukan besarnya tabungan pemerintah yaitu PAD dan pengeluaran rutin. Dengan demikian apabila Tabungan Pemerintah ini akan ditingkatkan, maka harus meningkatkan PAD atau menggunakan pengeluaran Rutin secara lebih efisien.

Apabila Pemerintah Daerah tidak mempunyai Tabungan Pemerintah, maka berarti Pemerintah Daerah belum mampu menutup belanja rutin sebagai indikator minimal yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom.

Namun dengan kuatnya politic will yang dimiliki pusat, kiranya daerah tak perlu khawatir, seperti yang pernah dikemukakan Direktur Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri Sumitro Maksud kepada media massa di Jakarta, bahwa Pemerintah akan membantu daerah-daerah yang kurang mampu baik di bidang keuangan, perencanaan, teknologi dan pelatihan.

Atas dasar asas negara kesatuan, kemandirian daerah dalam pembiayaan tidak dapat ditafsirkan bahwa tiap tingkat pemerintahan harus dapat membiayai seluruh keperluannya dari pendapatan asli daerah.

Logi pemerataan yang merupakan logi pertama trilogi pembangunan memungkinkan diberikannya bantuan atau sumbangan pusat kepada daerah. Sumbangan dan bantuan itu sebaiknya berbentuk grant, sehingga mempunyai kebebasan dalam mengalokasikan dana tersebut.

3. Ahmad Fauzi, dkk., Peranan Pajak, Retribusi Daerah Terhadap PAD, dan APBD serta Efisiensi Pengeluarannya (Kabupaten Banjar), Program Studi Magister Ekonomi Pembangunan UGM, Yogyakarta : 2001. Tulisan ini menguraikan tentang gambaran sejauh mana peranan pajak terhadap PAD dan APBD, studi kasus di Kabupaten Banjar.

Berdasarkan paper Ahmad Fauzi, dkk., Program Studi Magister Ekonomi Pembangunan Universitas Gadjah Mada (2001) untuk memperoleh gambaran sejauh mana peranan pajak terhadap PAD dan APBD studi kasus di Kota Banjar. Retribusi sebagai sumber penerimaan daerah terhadap pendapatan asli daerah (PAD) dan APBD, dapat dihitung dari realisasi jumlah pajak/retribusi daerah dibandingkan dengan jumlah PAD dan APBD pada tahun anggaran yang sama. Dibawah ini disajikan data perkembangan dan kontribusi pajak daerah terhadap PAD dan APBD Kabupaten Banjar selama 5 tahun sebagai berikut :

TABEL 2.2

**PERKEMBANGAN KONTRIBUSI PAJAK DAERAH TERHADAP PAD DAN  
APBD KABUPATEN BANJAR TAHUN ANGGARAN  
1995/1996 – 1999/2000**

Tahun Anggaran	Total Pajak (Rp)	Total PAD (Rp)	Total-APBD (Rp)	Kontribusi Terhadap PAD (%)	Kontribusi Terhadap APBD (%)
1995/1996	266.591.154,-	1.549.117.308,-	36.562.353.899,-	17,21	0,73
1996/1997	323.569.959,-	2.202.328.848,-	44.337.032.261,-	14,69	0,73
1997/1998	354.159.041,-	2.903.577.900,-	58.448.098.986,-	12,04	0,61
1998/1999	552.593.845,-	3.289.945.042,-	69.127.367.320,-	16,80	0,80
1999/2000	605.758.268,-	3.068.245.798,-	93.138.163.093,-	19,74	0,65
Kontribusi Rata-rata Per tahun				16,10	0,70

Sumber : Bagian Keuangan dan Dipenda Kabupaten Banjar Diolah

Dari Tabel 2.2 diatas dapat dilihat bahwa peranan pajak daerah terhadap PAD maupun APBD Kabupaten Banjar relatif kecil yaitu bervariasi antara 12,04% sampai dengan 19,74% atau rata-rata hanya 16,10%, begitu pula terhadap APBD berkisar antara 0,61% sampai dengan 0,80% selama lima tahun anggaran rata-rata 0,70%. Kenaikan kontribusi pajak tahun anggaran 1998/1999 dan 1999/2000 lebih disebabkan karena diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang mengalihkan bagi hasil bukan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan menjadi pajak daerah. Pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, masing-masing memberi kontribusi terhadap total penerimaan pajak sebesar 17,71% dan 9,53%. Dengan dikeluarkannya Undang-undang nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi yang baru, dimana pajak pengambilan air bawah tanah dan air permukaan akan menjadi pajak provinsi, tentunya akan mengurangi penerimaan pajak daerah Kabupaten ditahun-tahun mendatang. Hal ini perlu diantisipasi oleh Kabupaten Banjar untuk melakukan penggalan sumber-sumber penerimaan yang baru maupun memperluas sumber penerimaan yang ada.

Sedangkan untuk perkembangan dan kontribusi retribusi daerah terhadap PAD dan APBD di Kabupaten Banjar dapat dilihat pada tabel 2.3 berikut ini :



TABEL 2.3

**PERKEMBANGAN KONTRIBUSI RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PAD  
DAN APBD KABUPATEN BANJAR TAHUN ANGGARAN  
1995/1996 – 1999/2000**

Tahun Anggaran	Total Pajak (Rp)	Total PAD (Rp)	Total APBD (Rp)	Kontribusi Terhadap PAD (%)	Kontribusi Terhadap APBD (%)
1995/1996	900.403.600,-	1.549.117.308,-	36.562.353.899,-	58,12	2,46
1996/1997	1.330.362.580,-	2.202.328.848,-	44.337.032.261,-	60,41	3
1997/1998	1.691.267.898,-	2.903.577.900,-	58.448.098.986,-	57,71	2,89
1998/1999	1.410.397.333,-	3.289.945.042,-	69.127.367.320,-	42,88	2,04
1999/2000	1.293.749.173,-	3.068.245.798,-	93.138.163.093,-	42,17	1,39
Kontribusi Rata-rata Per tahun					2,36

Sumber : Bagian Keuangan dan Dipenda Kabupaten Banjar Diolah

Dengan melihat Tabel 2.3 diatas, maka nampak peranan kontribusi retribusi daerah terhadap PAD relatif besar sekali yaitu bekisar antara 42,17% sampai dengan 60,41% atau rata-rata 52,26%, sedangkan kontribusinya terhadap APBD relatif masih kecil yaitu hanya berkisar antara 1,39% sampai dengan 3% atau rata-rata 2,36%. Mulai tahun anggaran 1998/1999 dan 1999/2000 kontribusi cenderung menurun. Hal ini disebabkan mulai diterapkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, yang ada beberapa jenis retribusi yang dihilangkan, terutama retribusi dispensasi penggunaan jalan Kabupaten yang merupakan kontribusi terbesar terhadap total penerimaan retribusi yaitu dari tahun 1995/1996 sampai dengan tahun 1997/1998 masing-masing 24,49%, 28,64%, dan 24,16%. Besarnya peranan retribusi daerah terhadap PAD tidak terlepas dari sifat retribusi itu sendiri yaitu mudah dipungut dan ditaksir. Artinya mudah dipungut sebab konsumen mendapatkan balas jasa langsung atas apa yang masyarakat bayar, sedangkan mudah ditaksir karena pertanggung jawabannya didasarkan atas tarif konsumsi yang dapat diukur/diberikan.

Untuk melihat sejauh mana perkembangan kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Banjar selama periode 1996/1996 – 1999/2000 dapat dilihat pada tabel berikut :

TABEL 2.4

PERKEMBANGAN DAN KONTRIBUSI PAD TERHADAP APBD  
KABUPATEN BANJAR TAHUN ANGGARAN  
1995/1996 – 1999/2000

Tahun Anggaran	Total PAD (Rp)	Total APBD (Rp)	Kontribusi (%)
1995/1996	1.549.117.308,-	36.562.353.899,-	4,23
1996/1997	2.202.328.848,-	44.337.032.261,-	4,97
1997/1998	2.903.577.900,-	58.448.098.986,-	5,01
1998/1999	3.289.945.042,-	69.127.367.320,-	4,76
1999/2000	3.068.245.798,-	93.138.163.093,-	3,29
Kontribusi Rata-rata Per Tahun			4,52

Sumber : Bagian Keuangan dan Dipenda Kabupaten Banjar Diolah

Dari tabel diatas, nampak bahwa rasio PAD terhadap APBD Kabupaten Banjar masih sangat kecil yaitu hanya berkisar 3,29% sampai 5,01%. Rasio tertinggi pada tahun ketiga pengamatan (1997/1998) dan kemudian terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun sehingga pada akhir tahun pengamatan menjadi hanya sebesar 3,29%. Selama periode 1995/1996 sampai 1999/2000, nampaknya bahwa besarnya PAD masih sangat jauh dari kebutuhan pembiayaan pembangunan. Ini berarti bahwa derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Banjar masih relatif rendah dan dengan demikian tingkat kemandirian daerah dalam pembiayaan pembangunan masih relatif rendah.

Untuk mengetahui tingkat pertumbuhan pajak, retribusi, PAD dan APBD Kabupaten Banjar dapat dilihat pada tabel berikut :

TABEL 2.5

**PERTUMBUHAN, PERANAN RATA-RATA PAJAK, RETRIBUSI DAERAH  
TERHADAP PAD DAN APBD SERTA PAD TERHADAP APBD  
TAHUN ANGGARAN 1995/1996 – 1999/2000**

Nama Obyek	Pertumbuhan (%)	Peranan Terhadap PAD (%)	Peranan Terhadap APBD (%)
Pajak	22,47	16,10	0,70
Retribusi	9,48	52,26	2,36
PAD	18,63	–	4,52
APBD	26,33	–	–

Sumber : Bagian Keuangan dan Dipenda Kabupaten Banjar diolah

Dari tabel diatas pertumbuhan rata-rata pajak 22,87%, sedangkan pertumbuhan rata-rata retribusi hanya 9,48%. Rendahnya pertumbuhan retribusi ini jika dibandingkan dengan pertumbuhan pajak, disebabkan dihapusnya beberapa jenis retribusi dan pengalihan sumber pungutan sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997. Jika dilihat dari kontribusinya terhadap PAD, retribusi masih memberikan peranan yang sangat besar yaitu 53,36% sedangkan pajak hanya 16,10%. Jadi secara keseluruhan peranan retribusi masih memberikan peranan yang sangat besar yaitu 52,26%, sedangkan pajak hanya 16,10%. Jadi secara keseluruhan peranan pajak dan retribusi terhadap PAD adalah 68,36%, sisanya sebesar 31,64% berasal dari hasil Badan Usaha Milik Daerah dan penerimaan lain yang dianggap sah. Namun jika dilihat dari kontribusinya terhadap APBD, perannya masih sangat kecil yaitu rata-rata hanya 0,70% dan retribusi 2,36%.

Selanjutnya tingkat pertumbuhan rata-rata pajak, retribusi, PAD dan APBD masing-masing 22,78%, 9,48%, 18,63% dan 26,33% menunjukkan bahwa pertumbuhan APBD lebih besar dibanding pajak, retribusi dan PAD, yang berarti pula laju penambahan APBD setiap tahunnya tidak mampu diikuti oleh laju

pertambahan pajak, retribusi dan PAD. Apabila dilihat dari kontribusi PAD terhadap APBD rata-rata setiap tahun menunjukkan angka relatif kecil yaitu hanya 4,52%, ini berarti bahwa tingkat ketergantungan terhadap instansi yang lebih tinggi (propinsi dan pusat) sangat besar.

4. Agus Amin, Akuntansi Manajemen dan Pengendalian, Analisis Potensi Pajak Hotel dan Restoran di Bukit Tinggi, Program Studi Magister Manajemen UGM, Yogyakarta : 2001.

Tulisan ini menguraikan tentang besarnya kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pajak Daerah di Bukit Tinggi.

Tulisan Agus Amin, Menguraikan bahwa sejak dicanangkan Bukit Tinggi sebagai Kota Wisata pada tahun 1984 perkembangan sarana dan prasarana kepariwisataan terus meningkat terutama hotel dan restoran. Hotel saat itu berjumlah 57 yang terdiri dari 5 hotel bintang serta 51 hotel melati dan pondok wisata. Restoran dan rumah makan berjumlah sebanyak 306 dalam berbagai klasifikasi. Perkembangan yang pesat hotel dan restoran ini karena posisi kota Bukit Tinggi yang strategis, obyek-obyek wisata yang terkenal di Sumatera Barat seperti Danau Singkarak, Danau Maninjau, yang letaknya di sekitar Bukit Tinggi hanya menempuh satu sampai dua jam perjalanan, sehingga Bukit Tinggi merupakan tempat yang strategis bagi wisatawan untuk menginap.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang titik beratnya terletak di kota dan kabupaten telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Konsekuensi dari kedua Undang-undang tersebut adalah dituntutnya daerah untuk lebih mandiri dalam pengelolaan keuangan dan mencari sumber-sumber pendapatan yang sesuai dengan potensi daerah masing-masing.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah bisa jadi memberikan porsi yang lebih baik bagi daerah yang kaya sumber daya alam dan mempunyai potensi pajak atau daya pajak yang besar, serta bisa juga mendapatkan porsi yang sedikit bagi daerah yang miskin sumber daya alam serta rendah potensi pajak dan daya pajaknya.

Bagi kota Bukit Tinggi kemampuan dalam membiayai kegiatan pembangunan secara mandiri masih sulit dilakukan. Hal ini dapat dilihat dari realisasi pendapatan asli daerah yaitu sebesar Rp 4,8 milyar pada tahun 1999/2000 sedangkan pendapatan daerah pada 1999/2000 sebesar Rp 30,3 milyar atau 15,84% dari pendapatan daerah. Oleh karena itu, perlu adanya upaya-upaya dalam menggali potensi pendapatan asli daerah. Pajak hotel dan restoran merupakan sumber penerimaan pajak yang potensial di Bukit Tinggi dengan rata-rata 64,59% dari total penerimaan pajak daerah, perbandingan antara Pajak Daerah dan Pajak Hotel dan Restoran dapat dilihat dalam tabel 2.6 sebagai berikut :

TABEL 2.6.

PERBANDINGAN PAJAK HOTEL DAN RESTORAN DENGAN PAJAK DAERAH DI KOTA BUKIT TINGGI TAHUN 1995 – 2000

Tahun	Pajak Daerah	Pajak Hotel dan Restoran	PHR / PD (%)	Keterangan
1995/1996	765.704	462.063	60,42	
1996/1997	1.323.145	894.725	67,62	
1997/1998	1.401.898	942.182	67,20	
1998/1999	1.396.352	846.029	60,59	Krisis ekonomi
1999/2000	1.658.221	1.143.094	68,93	

Sumber data : Dinas Pendapatan Daerah Kota Bukit Tinggi, Target dan Realisasi PAD, 1999 – 2000

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa penerimaan pajak hotel dan restoran memberikan kontribusi cukup besar pada komponen penerimaan pajak. Sebagai sumber penerimaan daerah, sektor pariwisata terutama pajak hotel dan restoran memberikan kontribusi yang besar dalam penyumbang pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak.

Permasalahannya pajak daerah khususnya pajak hotel dan restoran selama itu cenderung dilaksanakan berdasarkan wewenang yang diberikan pemerintahan pusat, tanpa memperhatikan apakah pajak tersebut cocok untuk daerah yang bersangkutan serta apakah mempunyai potensi yang memadai sebagai penerimaan daerah.

Selanjutnya, karena dalam tesis ini ada dua variabel yaitu variabel anggaran kinerja dan variabel penyusunan APBD, maka perlu adanya teori yang berkait dengan hubungan antar variabel-variabel tersebut. Menurut F. Sugeng Istanto, bahwa "Landasan teori merupakan teori-teori yang menjadi bekal peneliti untuk menentukan data apa yang hendak dicari dan ukuran apa yang hendak dipergunakan".<sup>15)</sup>

## **B. Anggaran**

### **1. Pengertian**

Anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode di masa yang akan datang. Dalam pengertian umum ini, tercakup baik anggaran perusahaan, anggaran negara maupun anggaran untuk lembaga-lembaga lain.<sup>16)</sup> Khusus mengenai anggaran negara J. F. Due seperti yang dikutip oleh Revrison Baswir, berpendapat bahwa "Anggaran negara adalah suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan

---

<sup>15)</sup> F. Sugeng Istanto, Usulan Penelitian (Uraian Tambahan Petunjuk Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Pasca Sarjana UGM Khusus Untuk Program Studi Hukum), hlm. 5.

<sup>16)</sup> Revrison Baswir, Akuntansi Pemerintahan Indonesia (Yogyakarta : BPFE, 1997), hlm. 23.

penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu”.<sup>17)</sup>

Berdasarkan pengertian anggaran negara tersebut, maka melalui anggaran negara tidak hanya dapat diketahui besarnya rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa depan, akan tetapi juga dapat diketahui mengenai penerimaan dan pengeluaran negara yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu. Sehingga secara lebih terinci dapat pula dinyatakan bahwa:<sup>18)</sup>

- a. Anggaran negara adalah gambaran dari kebijaksanaan pemerintah yang dinyatakan dalam ukuran uang yang meliputi baik kebijaksanaan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa depan maupun kebijaksanaan penerimaan pemerintah untuk menutup pengeluaran tersebut.
- b. Di samping mengungkapkan kebijaksanaan pemerintah untuk suatu periode di masa depan, dari anggaran negara dapat diketahui pula realisasi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah di masa yang lalu.
- c. Sehingga melalui anggaran negara dapat diketahui tercapai atau tidaknya kebijaksanaan yang ditetapkan pemerintah di masa yang lalu, serta maju atau mundurnya kebijaksanaan yang hendak dicapai pemerintah di masa yang akan datang.

## 2. Jenis-jenis Anggaran Sektor Publik

Anggaran sektor publik dibagi menjadi dua, yaitu : (a) Anggaran Operasional dan (b) Anggaran Modal.<sup>19)</sup>

### a. Anggaran Operasional

Anggaran operasional digunakan untuk kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintahan, misalnya “Belanja Rutin”. Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak dapat menambah aset atau kekayaan bagi pemerintah. Disebut “rutin” karena sifat pengeluaran tersebut berulang-ulang ada setiap tahun.

<sup>17)</sup> Ibid., hlm. 26.

<sup>18)</sup> Revrisond Baswir, Loc. cit.

<sup>19)</sup> Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, (Yogyakarta : BPFE, 2002), hlm. 66.

Pengeluaran yang masuk kategori anggaran operasional antara lain Belanja Administrasi Umum dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan.

b. Anggaran Modal/Investasi

Anggaran modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot dan sebagainya. Belanja Investasi Modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharannya.

3. Tujuan Anggaran

Tujuan disusunnya anggaran antara lain adalah:<sup>20)</sup>

a. Merasionalkan penggunaan dana-dana yang tersedia agar dapat mencapai hasil yang maksimal.

Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya, sumber dana dan pilihan.

b. Anggaran disusun sebagai usaha penyempurnaan rencana yang telah ada sebelumnya.

Penyempurnaan sebagai usaha untuk peningkatan volume hasil dan manfaat yang semaksimalnya dari seluruh kegiatan yang ada sebelumnya, jika perlu dengan mengadakan pergeseran yang rasional dengan mengurangi pengeluaran yang dianggap tidak terlalu mendesak. Akan tetapi, jika sumber-sumber bertambah, maka pengeluaran akan ditambah agar program yang ditargetkan lekas terwujud.

---

<sup>20)</sup> Arief Djamaluddin, Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran, Suatu Pengantar, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 19820, hlm. 20.



c. Memperinci penggunaan sumber-sumber menurut objek pembelanjaan agar memudahkan pengawasan terhadap penggunaan anggaran, misalnya : belanja pegawai, belanja barang, perjalanan dinas, pemeliharaan dan lain-lain.

d. Landasan formal yuridis terhadap penggunaan sumber-sumber penerimaan.

Para pelaksana administrasi keuangan harus melalui prosedur dalam mengeluarkan uang.

e. Untuk menampung dan menganalisa serta memutuskan beberapa alokasi pembiayaan terhadap usulan program-program, kegiatan-kegiatan dari unit kerja.

#### 4. Prinsip-prinsip Anggaran

Prinsip penyusunan anggaran pada umumnya, baik untuk APBN maupun APBD, berlaku sama, yaitu : (a) prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis, (b) prinsip disiplin anggaran (c) prinsip kemandirian, (d) prinsip prioritas, (e) prinsip efisiensi dan efektivitas.<sup>21)</sup>

a. Prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis

Anggaran haruslah mencerminkan keseimbangan antara perencanaan dan pengeluaran.

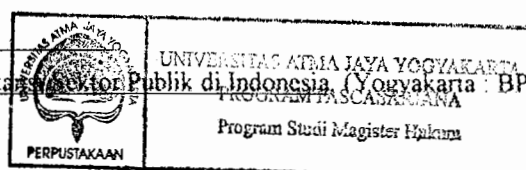
b. Prinsip disiplin anggaran

Setiap unit kerja hendaknya menggunakan secara tepat guna dan tepat waktu dalam mempertanggungjawabkan kepada masyarakat. Oleh karena itu, anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami oleh masyarakat dan tidak membingungkan.

c. Prinsip kemandirian

Peningkatan sumber-sumber pendapatan harus diupayakan sesuai dengan potensi daerah dengan maksud untuk mengurangi ketergantungan pada Pusat.

<sup>21)</sup> Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia* (Yogyakarta : BPFE, 2001), hlm. 81.



d. Prinsip prioritas

Anggaran hendaknya dilaksanakan berpedoman pada prioritas utama pembangunan Daerah.

e. Prinsip efisiensi

Anggaran hendaknya tepat guna dan bermanfaat yang mengarah pada skala prioritas.

5. Sistem Anggaran

Anggaran yang telah disusun pada hakekatnya memberikan gambaran tentang sejumlah input yaitu sumber-sumber yang dapat dikuasai/digunakan oleh para pelaksana anggaran itu. Input ini kemudian dikelola dalam berbagai kegiatan yang kemudian menghasilkan output tertentu. Selanjutnya output tersebut akan mendukung sesuatu maksud dan tujuan tertentu.

Ada berbagai sistem anggaran diantaranya ialah *Traditional Budgeting System* dan *Performance Budgeting System*. Dipilihnya dua sistem anggaran tersebut, karena kedua sistem tersebut pernah digunakan dalam penyusunan anggaran di Indonesia, sebagaimana dikemukakan oleh M. Arief Djamaluddin :  
"Sistem tradisional ini pernah dipakai dan telah ditinggalkan sejak diterapkannya *Performance Budgeting System* dengan metode Daftar Usulan Kegiatan dan Daftar Isian Proyek untuk anggaran pembangunan".<sup>22)</sup>

Selanjutnya dalam uraian ini hanya dua sistem tersebut yang akan diuraikan.

a. *Traditional Budgeting System*

Sistem anggaran tradisional (*Traditional Budgeting System*) dikenal sebagai sistem anggaran berdasarkan proyek pengeluaran. Titik berat perhatian pada sistem anggaran ini terletak pada segi pengawasan dan pelaksanaan

---

<sup>22)</sup> Arief Djamaluddin, *Op. cit.*, hlm. 31.

anggaran.<sup>23)</sup> Dari segi pelaksanaannya, yang pertama-tama diperkirakan adalah kemana sumber-sumber yang tersedia itu dibelanjakan. Oleh karena itu, untuk mengetahui hal tersebut diperlukan pengumpulan data atau daftar kebutuhan dari masing-masing unit kerja. Bagaimana hubungan antara kegiatan dengan maksud dan tujuan yang akan dicapai, tidak dengan serta merta dapat diketahui. Hubungan itu nantinya dapat diketahui setelah mempelajari tugas-tugas pokok dan fungsi unit kerja yang menyusun anggaran. Dengan demikian, selama pelaksanaan anggaran dianggap sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku, maka pelaksanaan anggaran tersebut dapat dibenarkan.

Dalam hubungan ini, Yusuf Odang dan Abdullah, SE., mengatakan :

Yang terpenting dalam *traditional budget* itu adalah pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran, sehingga orientasi dan pusat perhatian kepada pengawasan dan pelaksanaan anggaran serta penyusunan pembukuannya. Informasi yang terperinci mengenai penerimaan-penerimaan dan terutama pengeluaran-pengeluaran yang tidak dikaitkan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dan dipakai sebagai landasan pengukuran besar kecilnya pengeluaran anggaran yang tidak menggambarkan hubungan input yang jelas.<sup>24)</sup>

Sedangkan dari segi pengawasannya, yang terpenting adalah kesahihan bukti transaksi dan kewajaran laporan.<sup>25)</sup> Jadi, dari segi pengawasan yang diperiksa adalah sejauh mana obyek pembelanjaan telah sesuai menurut prosedur dan peraturan keuangan yang berlaku. Pengawasan tidak menjangkau lebih jauh sampai pada efektivitas dan efisiensi dari dana yang telah digunakan.

Dengan karakteristik seperti di atas, maka dalam sistem anggaran tradisional terdapat kecenderungan pada tiap-tiap departemen dan atau lembaga negara untuk membuat daftar rencana pengeluaran dengan jumlah yang dibesarkan. Dengan keyakinan bahwa jumlah itu pasti akan dikurangi oleh pihak

<sup>23)</sup> Revrison Baswir, Op. cit., hlm. 28.

<sup>24)</sup> Arief Djamiluddin, Loc. cit.

<sup>25)</sup> Revrison Baswir, MBA., Op. cit., hlm. 28.

yang berwenang mensahkannya. Sebaliknya, rencana penerimaan biasanya dibuat dengan jumlah yang sekecil-kecilnya. Agar realisasinya kelak tidak menjadi beban bagi departemen dan atau lembaga negara yang bersangkutan.

Berbagai kecenderungan sebagaimana dikemukakan diatas, menunjukkan betapa tidak adanya alasan yang rasional dalam menentukan besar kecilnya anggaran dalam sistem anggaran tradisional ini. Kesimpulan ini didasarkan oleh kenyataan bahwa biasanya menjelang berakhirnya tahun anggaran, terjadi perlombaan dalam menghabiskan sisa anggaran negara. Hal ini disebabkan oleh terdapatnya keyakinan bahwa bila jumlah pengeluaran yang telah dianggarkan tidak dihabiskan, maka pihak yang berwenang akan mengurangi jatah pengeluaran departemen dan atau lembaga negara yang bersangkutan untuk tahun anggaran berikutnya.

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa sistem anggaran tradisional pada dasarnya lebih menekankan perhatian pada segi administrasi saja, yang antara lain meliputi :

- 1) Penyusunan anggaran, yaitu pembuatan perkiraan penerimaan dan pengeluaran negara sesuai dengan masing-masing jenisnya.
- 2) Pengesahan oleh lembaga yang berwenang.
- 3) Pembelanjaan, yaitu pelaksanaan anggaran yang ditandai dengan diajukannya surat permintaan membayar kepada negara, melalui kantor pembayaran.
- 4) Pembuatan laporan, yaitu pencatatan realisasi penerimaan dan pengeluaran oleh bendaharawan didalam pembukuannya, dan
- 5) Pertanggungjawaban kas, yaitu pertanggungjawaban realisasi pengeluaran. Dalam hal ini setiap pengeluaran identik dd biaya.<sup>26)</sup>

b. *Performance Budgeting System*

Sistem anggaran kinerja (*Performance Budgeting System*) merupakan penyempurnaan dari sistem anggaran tradisional. Sistem ini mempunyai konsepsi anggaran yang berorientasi pada program yang dapat diketahui pada

---

<sup>26)</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

kegiatan-kegiatan pelaksanaannya.<sup>27)</sup> Berorientasi pada program berarti bahwa penggunaan dana telah mempunyai maksud dan tujuan yang diperlukan yang disusun dalam suatu anggaran yang ditentukan besar kecilnya target yang hendak dicapai oleh suatu program. Jadi ada pengendalian anggaran serta efisiensi pelaksanaan setiap kegiatan.

Anggaran kinerja didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja. Oleh karena itu, anggaran digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan *value for money* dan efektivitas anggaran.<sup>28)</sup> Jadi, selain didorong untuk menggunakan dana secara ekonomis, pemerintah juga diharapkan untuk mampu mencapai tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu, agar dapat mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya program dan tolok ukur sebagai standar kinerja.

Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Menurut Mardiasmo MBA. Ak., penyusunan anggaran dengan sistem anggaran kinerja dimulai dengan perumusan program dan penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut, termasuk penentuan unit kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program tersebut. Di samping itu juga menentukan indikator kinerja yang digunakan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan program yang telah ditetapkan.<sup>29)</sup>

Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

---

<sup>27)</sup> Arief Djamaluddin, *Op.cit.*, hlm. 32.

<sup>28)</sup> Mardiasmo, *Op.cit.*, hlm. 84.

<sup>29)</sup> *Ibid.*, hlm. 84.

## 6. Struktur Anggaran

Menurut ilmu anggaran, masing-masing penerimaan dan pengeluaran anggaran dibagi menjadi dua, yaitu : (a) penerimaan yang merupakan pendapatan dan penerimaan yang bukan pendapatan, (b) pembayaran biaya-biaya dan pembiayaan yang bukan biaya.<sup>30)</sup>

- a. Penerimaan yang merupakan pendapatan yaitu semua jenis-jenis pendapatan Pemerintah seperti pajak, retribusi, bagian keuangan dari perusahaan-perusahaan, penghapusan hutang-hutang dan lain-lain. Penerimaan ini menambah kas negara, tanpa adanya beban atau hutang. Pada penghapusan hutang-hutang, kas tidak bertambah tetapi hutang berkurang. Penerimaan bukan pendapatan yaitu semua pemasukan uang pada kas negara/pemerintah yang tidak bersisa pendapatan tetapi merupakan tambahan beban atau hutang, misalnya penerimaan dari kredit luar negeri.
- b. Pembayaran biaya-biaya yaitu semua pengeluaran uang dari kas negara/pemerintah sebagai akibat dari timbulnya kegiatan-kegiatan yang memerlukan pembayaran-pembayaran. Jenis pengeluaran ini mengurangi porsi kas negara dalam pembukuan menambah jumlah biaya.

Perbandingan antara jumlah penerimaan dan pengeluaran dapat menghasilkan anggaran berimbang, anggaran yang surplus, dan anggaran yang defisit. Anggaran berimbang adalah suatu keadaan dimana penerimaan dan pendapatan sama dengan pembayaran biaya. Surplus budget manakala penerimaan pendapatan itu lebih besar daripada pembayaran biaya. Defisit budget yaitu apabila penerimaan dan pendapatan kurang dari pembayaran biaya.

---

<sup>30)</sup> Arief Djameluddin, *Op.cit.*, hlm 26 – 27.

## 7. Siklus Anggaran

Ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebelum menetapkan anggaran. Menurut Henley *et.al.*, seperti yang dikutip oleh Mardiasmo, menyatakan bahwa pada dasarnya prinsip-prinsip dan mekanisme penganggaran relatif tidak berbeda antara sektor swasta dengan sektor publik. Siklus anggaran meliputi empat tahap yang terdiri dari : (a) tahap persiapan, (b) tahap ratifikasi, (c) tahap implementasi, (d) tahap pelaporan dan evaluasi.<sup>31)</sup>

### a. Tahap Persiapan Anggaran

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

Dalam persoalan estimasi, yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya faktor “*uncertainly*” (tingkat ketidakpastian) yang cukup tinggi. Oleh sebab itu, manajer keuangan publik harus memahami betul dalam menentukan besarnya suatu mata anggaran.

### b. Tahap Ratifikasi Anggaran

Tahap berikutnya adalah *budget ratification*. Tahap ini merupakan tahap proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

---

<sup>31)</sup> Mardiasmo, *Op.cit* , hlm 70.

c. Tahap Pelaksanaan Anggaran

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen.

d. Tahap Pelaporan dan Evaluasi

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas.

### C. Pendekatan Kinerja

1. Pengertian

Pendekatan kinerja terdiri dari dua kata yaitu pendekatan dan kinerja. Pendekatan yaitu metode-metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian<sup>32)</sup> dan kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi.<sup>33)</sup> Jadi, pendekatan kinerja dapat diartikan suatu metode untuk mencapai prestasi tertentu dalam periode tertentu.

Untuk mengetahui prestasi suatu organisasi, maka seluruh aktivitas harus dapat diukur. Pengukuran tersebut tidak semata-mata kepada input (masukan) tetapi lebih ditekankan pada output (keluaran) atau manfaat program tersebut. Maksudnya, setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan

---

<sup>32)</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta : Balai Pustaka, 1989, hlm. 192

<sup>33)</sup> Indra Bastian, Op. cit., hlm. 329.



pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi.

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai kinerja pemerintah dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Pengukuran bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana anggaran dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa anggaran tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif.

## 2. Pengukuran kinerja Pemerintah

Pengukuran kinerja pemerintah bertujuan untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian pemerintah. Pengukuran kinerja pemerintah dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, untuk pengalokasian sumber daya dan pembautan keputusan. Ketiga, untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.<sup>34)</sup>

Oleh pihak legislatif, ukuran kinerja digunakan untuk menentukan kelayakan biaya pelayanan yang dibebankan kepada masyarakat pengguna jasa publik. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Masyarakat menghendaki pemerintah dapat memberikan banyak pelayanan dengan biaya yang murah.

Beberapa manfaat pengukuran kinerja :

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen;
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan;

---

<sup>34)</sup> Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik. (Yogyakarta : BPFE, 2002), halaman 121

- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja;
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward & punishment*) secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati;
- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi;
- f. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah;
- g. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.<sup>35)</sup>

### 3. Aspek yang diukur

Pengukuran kinerja biasanya dilakukan untuk aspek-aspek berikut ini :

- (a) Aspek Finansial, (b) Kepuasan Pelanggan, (c) Operasi dan Pasar Internal, (d) Kepuasan Pegawai, (e) Kepuasan Komunitas dan *shareholders stakeholders*<sup>36)</sup>

#### a. Aspek Finansial

Aspek finansial sangat penting diperhatikan dianalogikan sebagai aliran darah dalam tubuh manusia.

#### b. Kepuasan Pelanggan

Peran dan posisi pelanggan sangat krusial dalam penentuan strategi perusahaan. Oleh karena itu, manajemen perlu memperoleh informasi yang relevan tentang tingkat kepuasan pelanggan.

#### c. Operasi dan Pasar Internal

Informasi operasi dan mekanisme pasar internal diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan organisasi dirancang untuk pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.

#### d. Kepuasan Pegawai

Dalam organisasi yang banyak melakukan inovasi, peran strategis pegawai amat menentukan kelangsungan organisasi.

<sup>35)</sup> *Ibid.*, 122

<sup>36)</sup> Indra Bastian, *Op.cit.*, halaman 331

e. Kepuasan Komunitas dan *Shareholders / Stakholders*

Pengukuran kinerja perlu dirancang untuk mengakomodasi kepuasan para stakeholders.

Ada beberapa alat untuk pengukuran kinerja, salah satunya dengan menggunakan *Balanced Scorecard (BSC)*. Dengan *Balanced Scorecard* kinerja organisasi diukur tidak hanya berdasarkan aspek finansialnya saja, akan tetapi juga aspek non-finansial.

Penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja actual dengan yang dianggarkan.

Jenis informasi non-finansial dapat dinyatakan dalam bentuk variabel kunci (*key variable*). Variabel kunci adalah variabel yang mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi sebab kesuksesan organisasi. Jika terjadi perubahan yang tidak diinginkan, maka variabel ini harus segera disesuaikan. Menurut Mardiasmo, suatu variabel kunci memiliki beberapa karakteristik, antara lain<sup>37)</sup> :

- a. Menjelaskan faktor pemicu keberhasilan dan kegagalan organisasi.
- b. Sangat *volatile* dan dapat berubah dengan cepat.
- c. **Perubahannya tidak dapat diprediksi.**
- d. Jika terjadi perubahan perlu diambil tindakan segera, dan
- e. Variabel tersebut dapat diukur, baik secara langsung maupun melalui ukuran antara (*surrogate*). Sebagai contoh, kepuasan masyarakat tidak dapat diukur secara langsung ; akan tetapi dapat dibuat ukuran antaranya, misalnya jumlah aduan, tuntutan dan demonstrasi dapat dijadikan variabel kunci.

---

<sup>37)</sup> Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 123.

Tabel 2. 7.

## Contoh Variabel Kunci

Dinas / Unit Kerja	Variabel Kunci
Rumah sakit dan hotel	Tingkat hunian kamar (kamar yang dipakai : jumlah total kamar yang tersedia)
Klinik kesehatan	Jumlah pelanggan (masyarakat) yang dilayani per hari
Perusahaan Listrik Negara	KWH yang terjual
Perusahaan Telekomunikasi	Jumlah pulsa yang terjual
Perusahaan Air Minum	Jumlah debit air yang terjual
DLLAJ	Jumlah alat angkutan umum <i>Paid seats / capacity seats</i>
Pekerjaan Umum	Panjang jalan yang dibangun / diperbaiki Panjang jalan yang disapu / dibersihkan
Kepolisian	Jumlah kriminalitas yang tertangani Jumlah kecelakaan / pelanggaran lalu lintas Jumlah pengaduan masyarakat yang tertangani
DPR / DPRD	Jumlah pengaduan dan tuntutan masyarakat yang tertangani Jumlah rapat yang dilakukan Jumlah undang-undang atau Perda yang dihasilkan Jumlah peserta rapat per total anggota
Dipenda	Jumlah pendapatan yang terkumpul

Untuk melakukan pengukuran kinerja, variabel kunci yang sudah teridentifikasi tersebut kemudian dikembangkan menjadi indikator kinerja untuk unit kerja yang bersangkutan. Untuk dapat diketahui tingkat capaian kerja, indikator kinerja tersebut kemudian dibandingkan dengan target kinerja atau standar kinerja.

Indikator kinerja tersebut dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama organisasi dan indikator kinerja kunci.<sup>38)</sup>

**Faktor Keberhasilan Utama** adalah suatu area yang mengidentifikasi kesuksesan kinerja unit kerja organisasi.

**Indikator Kinerja Kunci** merupakan sekumpulan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja kunci baik yang bersifat finansial maupun non-finansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja unit bisnis.

<sup>38)</sup> Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 123.

Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Indikator untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan.

Tabel 2. 8.

Contoh Pengembangan Indikator Kinerja

Dinas / Unit Kerja	Indikator Kinerja
Rumah sakit	Biaya total rata-rata per pasien yang masuk Biaya rata-rata rawat jalan per pasien yang masuk Biaya rata-rata pelayanan medis dan paramedis per pasien yang masuk Biaya rata-rata pelayanan umum (non klinis) per pasien yang masuk Penggunaan fasilitas Rata-rata tinggal pasien di rumah sakit Jumlah pasien rata-rata per bed per tahun Rasio antara pasien baru dengan pasien lama yang masuk kembali Proporsi tingkat hunian
Klinik kesehatan	Jumlah pelanggan yang dilayani per hari per jumlah total penduduk untuk wilayah tertentu
Pekerjaan Umum	Panjang jalan yang dibangun atau diperbaiki / total panjang jalan Panjang jalan yang disapu atau dibersihkan / total panjang jalan Kondisi jalan Keamanan jalan ( <i>road safety</i> )
Kepolisian	% Jumlah kriminalitas yang tertangani / jumlah kriminal yang terdeteksi / tercatat % penurunan jumlah kecelakaan atau pelanggaran lalu lintas % Jumlah pengaduan masyarakat yang tertangani / jumlah total pengaduan masyarakat yang masuk
DPR / DPRD	% Jumlah pengaduan dan tuntutan masyarakat yang tertangani / jumlah total aspirasi masyarakat Jumlah rapat yang dilakukan per bulan / tahun Jumlah peserta rapat per total anggota
Dipenda	% Jumlah pendapatan yang terkumpul / potensi <sup>39)</sup>

<sup>39)</sup> Ibid., hlm. 126.

Tolok ukur dalam anggaran belanja suatu organisasi baik organisasi profit (swasta) maupun organisasi non profit (sektor publik) adalah *value for money* yang meliputi penilaian efisiensi, efektivitas dan ekonomis.<sup>40)</sup>

Efisiensi dapat diukur dengan ratio antara *output* dan *input*. Dimana semakin besar *output* dibanding *input*, maka semakin efisien suatu organisasi. Pengukuran rasio tidak bersifat absolut tetapi bersifat relatif. Misalnya unit organisasi A lebih efisien dari unit organisasi B pada tahun ini atau tahun lalu.

Efektivitas adalah keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Efektivitas hanya berbicara masalah *output* saja. Apabila organisasi telah berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut berjalan dengan efektif. Sebagai contoh : jika suatu organisasi mempunyai tujuan membangun rumah sakit dengan 250 tempat tidur, 4 ruang operasi, dan UGD, dan target tersebut tercapai maka dapat dikatakan efektif. Tetapi jika hanya 150 tempat tidur maka berarti kurang efektif.

Sedangkan ekonomis adalah hanya menekankan pada *input*. Apabila biaya suatu pembangunan rumah sakit bisa lebih rendah dari sesungguhnya maka dikatakan ekonomis.

Permasalahan teknis yang dihadapi pada saat pengukuran ekonomi, efisiensi dan efektivitas (*value for money*) organisasi adalah bagaimana membandingkan *input* dan *output* untuk menghasilkan ukuran efisiensi yang memuaskan jika *output* yang dihasilkan tidak dapat dinilai dengan harga pasar.

Menurut Mardiasmo, solusi praktis atas masalah tersebut adalah dengan cara membandingkan input finansial (biaya) dengan output non-finansial, misalnya biaya unit (*unit cost statistic*). *Unit cost statistic* tersebut dapat digunakan sebagai benang merah untuk mengukur kinerja. *Unit cost statistic* tersebut misalnya adalah :

**Untuk setiap pelayanan :**

1. Biaya pelayanan per 1.000 penduduk
2. Tenaga kerja per 1.000 penduduk

Untuk pelayanan tertentu ditambah dengan ukuran lain, misalnya :

---

<sup>40)</sup> Indra Bastian, *Op. Cit.*, hlm. 336.

### **Pendidikan**

1. Rasio guru/murid atau dosen/mahasiswa
2. Biaya per siswa
3. Subsidi per siswa/mahasiswa per semester/tahun

### **Jalan Umum**

1. Biaya pemeliharaan per kilometer/panjang jalan
2. Biaya pemeliharaan per kilometer/ukuran lain selain panjang jalan

### **Perumahan**

1. Biaya manajemen dan pemeliharaan per rumah
2. Biaya konstruksi per rumah

### **Angkutan Kereta Api**

1. Persentase keterlambatan waktu dari jadwal pemberangkatan
2. Persentase keterlambatan waktu sampai di tempat tujuan
3. Persentase kereta api yang batal diberangkatkan
4. Jumlah kecelakaan kereta api<sup>41)</sup>

Mekanisme pengukuran kinerja dapat dilaksanakan dengan memperhatikan

hal-hal sebagai berikut :

- a. Membuat komitmen dan menjalankan pengukuran kinerja  
Hal yang perlu dilakukan oleh instansi adalah segera mungkin membuat komitmen pengukuran kinerja, dan menjalankannya dengan tidak mengharapkan pengukuran kinerja akan langsung sempurna, untuk itu perlu dilakukan evaluasi terhadap pengukuran kinerja tersebut.
  - b. Perlakuan pengukuran kinerja sebagai suatu proses yang berkelanjutan (*on going process*)  
Pengukuran kinerja merupakan suatu proses yang bersifat interaktif. Proses ini merupakan suatu cerminan upaya organisasi untuk memperbaiki kinerja.
  - c. Menyesuaikan proses pengukuran kinerja dengan organisasi  
Organisasi harus menetapkan ukuran kinerja yang sesuai dengan bentuk dan besarnya organisasi, budaya, visi, tujuan, sasaran, dan struktur organisasi.<sup>42)</sup>
4. Siklus Pengukuran Kinerja

Terdapat 5 (lima) tahap untuk melakukan pengukuran kinerja yaitu **Penskemaan Strategik, Penciptaan Indikator, Pengembangan Sistem Pengukuran Data, Penyempurnaan Ukuran Kinerja, dan Pengintegrasian dengan proses manajemen. Berikut uraian masing-masing tahap sebagai berikut .<sup>43)</sup>**

<sup>41)</sup> Mardiasmo, *Op. Cit.*, hlm. 129.

<sup>42)</sup> Indra Bastian, *Op. Cit.*, halaman 332.

<sup>43)</sup> *Ibid.*, halaman 333.

a. Perencanaan Strategik

Siklus pengukuran kinerja dimulai dengan proses perencanaan strategik, yang berkenaan dengan penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran, kebijakan, program operasional dan kegiatan/aktivitas.

b. Penetapan Indikator Kinerja

Setelah perumusan strategik, instansi pemerintah perlu menyusun dan menetapkan ukuran/indikator kinerja. Indikator kinerja dapat berupa indikator *input, process, output, outcomes, benefit*, atau *impacts*.

c. Mengembangkan Sistem Pengukuran Kinerja

Ada tiga kegiatan dalam tahap ini. Pertama, harus yakin bahwa mempunyai data atau pencarian data yang diperlukan terus dilanjutkan sesuai siklus pengukuran kinerja. Kedua, mengukur kinerja, harus mengumpulkan data. Terakhir, menggunakan data pengukuran kinerja yang dihimpun, dan hal ini harus dipresentasi dengan cara yang dapat dimengerti.

d. Penyempurnaan Ukuran

Pada tahapan ini, pemikiran atas indikator hasil (*outcomes*) dan indikator dampak (*impacts*) menjadi lebih penting dibandingkan pemikiran atas indikator masukan (*inputs*) dan keluaran (*outputs*).

e. Pengintegrasian dengan Proses Manajemen

Pada saat ukuran kinerja tersedia, tantangan selanjutnya adalah mengintegrasikan pengukuran kinerja dengan proses manajemen.

5. Indikator Kinerja

Indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan elemen indikator yang terdiri atas: indikator masukan



(*Inputs*), keluaran (*Outputs*), hasil (*Outcomes*), manfaat (*Benefits*) dan dampak (*Impacts*).<sup>44)</sup>

- a. Indikator masukan (*Inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

Indikator masukan mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), SDM, peralatan, material, dan masukan lain, yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategis yang telah ditetapkan.

Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), sumber daya manusia, peralatan, material, dan masukan lainnya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategik yang ditetapkan.

- b. Indikator keluaran (*Outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan / atau non fisik

Indikator keluaran digunakan untuk mengatur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis apakah kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karena itu, indikator keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi.

---

<sup>44)</sup> *Ibid*, halaman 337

- c. Indikator hasil (*Outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung)

Pengukuran indikator hasil seringkali rancu dengan pengukuran indikator keluaran. Walaupun produk telah berhasil dicapai dengan baik, belum tentu secara *outcome* kegiatan tersebut telah tercapai. *Outcome* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin menyangkut kepentingan banyak pihak. Dengan indikator *outcome*, organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk *output* memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.

- d. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan

Indikator kinerja ini menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan untuk dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat lokasi dan waktu).

- e. Indikator dampak (*Impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan

## 6. Peran Indikator Kinerja

Sebagaimana diuraikan dalam pengertian di atas bahwa indikator kinerja merupakan ukuran kuantitatif dan kualitatif. Indikator kinerja merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Selain itu, indikator juga digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja unit kerja yang bersangkutan menunjukkan

kemajuan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dengan demikian, tanpa indikator kinerja sulit untuk menilai kinerja unit kerja. Dengan indikator kinerja, organisasi mempunyai wahana yang jelas bagaimana akan dikatakan berhasil atau gagal di masa yang akan datang.

Secara umum, indikator kinerja memiliki beberapa fungsi atau peranan sebagai berikut :

- a. Memperjelas tentang apa, berapa, dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan. Kegiatan pada umumnya berjangka waktu tidak lebih lama dari satu tahun. Kejelasan tentang yang akan dilakukan dalam aktivitas keseharian unit kerja dalam pencapaian visi dan misi organisasi akan terwakili melalui pendefinisian indikator kinerja mengingat kinerja adalah ukuran tentang tingkat keberhasilan yang harus dicapai oleh suatu organisasi dalam tahun per tahun.
- b. Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijaksanaan/program/kegiatan dan dalam menilai kinerjanya termasuk kinerja instansi pemerintah yang melaksanakannya. Karena indikator kinerja memberikan rambu-rambu bagi organisasi untuk melaksanakan kegiatannya, maka setiap pihak mendapatkan kesepahaman tentang tahapan dan kriteria yang dibangun dalam menjalankan aktivitasnya.
- c. Membangun dasar bagi pengukuran, analisis, dan evaluasi kinerja organisasi/unit kerja. Indikator akan menjadi patokan bagi organisasi dalam menjalankan tugasnya.<sup>45)</sup>

Indikator kinerja dapat dimanfaatkan oleh pihak internal maupun eksternal. Pihak internal dapat menggunakannya dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan serta efisiensi biaya. Dengan kata lain, indikator kinerja berperan untuk menunjukkan, memberi indikasi atau memfokuskan perhatian pada bidang yang relevan dilakukan tindakan perbaikan.

Pihak eksternal dapat menggunakan indikator kinerja sebagai kontrol dan sekaligus sebagai informasi dalam rangka mengukur tingkat kinerja organisasi.

Berikut diberikan contoh tentang indikator yang ada pada Departemen Kesehatan.<sup>46)</sup>

---

<sup>45)</sup> *Ibid*, halaman 338.

<sup>46)</sup> Indra Bastian, *loc. Cit.*, 341.

TABEL 2.9.

## INDIKATOR KINERJA DEPARTEMEN KESEHATAN

PROGRAM	PROYEK KEGIATAN	INDIKATOR KINERJA
Peningkatan Pelayanan Kesehatan di Puskesmas	Perbaikan / Penggantian peralatan medis yang rusak atau kurang memenuhi syarat di Puskesmas	1. <i>Input</i> dana 2. <i>Proses</i> - Ketaatan pada aturan hukum dalam proses pengadaan peralatan medis - Rata-rata waktu yang diperlukan untuk pembelian peralatan medis hingga diterima di Puskesmas 3. <i>Output</i> - Jumlah peralatan 4. <i>Outcome</i> - Kualitas pemeriksaan lebih baik 5. <i>Benefit</i> - Tingkat kesembuhan pasien meningkat 6. <i>Impac</i> - Penurunan jumlah orang sakit

**D. Proses Penyusunan APBD**

## 1. Perencanaan Strategi dan Perencanaan Daerah

Perencanaan stratejik adalah suatu proses. Sebagai suatu proses, perencanaan ini menentukan apa yang dikehendaki suatu organisasi di masa yang akan datang dan bagaimana upaya mencapainya.

TABEL 2.10.

**PERENCANAAN STRATEGI TERHADAP PERENCANAAN  
ANGGARAN DAERAH**

**Lima Pertanyaan Dasar Pada Perencanaan Anggaran Daerah**

No	Pertanyaan Dasar	Tujuan	Aplikasi pada Pemda	Pihak Terkait
1	Dimana kita sekarang ?	Analisis SWOT	Hasil evaluasi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di tahun sebelumnya, analisis kejadian-kejadian terkini, dan analisis trend perubahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPRD</li> <li>• Eksekutif Daerah</li> <li>• Ormas lainnya</li> </ul>
2	Hendak kemana kita ?	Misi dan Visi	Wujud Daerah dan Pemda di masa 5 tahun yang akan datang (dirumuskan dalam RENSTRA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPRD</li> <li>• Eksekutif Daerah</li> <li>• Eksekutif Pusat</li> <li>• Masyarakat</li> </ul>
3	Bagaimana kita sampai ke sana ?	Strategi	Cara/metode pencapaian visi dan misi Pemda (dirumuskan dalam POLDAS dan RENSTRA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPRD</li> <li>• Eksekutif Daerah</li> <li>• Masyarakat</li> </ul>
4	Apakah desain teknis (cetak biru) untuk melaksanakan strategi	Program dan Anggaran	Propeda, Propedata, rencana dan sasaran tahunan Daerah dan APBD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPRD</li> <li>• Eksekutif Daerah</li> </ul>
5	Apakah kita sudah pada jalan yang benar ?	Pengawasan, Pengendalian Pemeriksaan Evaluasi	Pengawasan melekat dan pengawasan publik serta evaluasi kinerja dan rekomendasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPRD</li> <li>• Eksekutif Daerah</li> <li>• Masyarakat</li> <li>• BPK</li> </ul>

Dikutip dari : Indra Bastian

Perencanaan strategik merupakan suatu kerangka berpikir logis seperti yang terdapat pada tabel 2.8. menentukan (I) *scanning* = dimana posisi kita sekarang; (II) Misi = akan ke mana kita; (III) strategi = bagaimana kita menuju ke sana; (IV) program = apakah desain teknis/cetak biru untuk pelaksanaan strategi; dan (V) evaluasi = apakah kita sudah berada pada jalan yang benar. Sebagai tambahan, perencanaan strategik juga merupakan proses yang mengarahkan para pemimpin dalam mengembangkan visi dan merefleksikan masa depan yang diinginkan. Lebih lanjut, perencanaan strategik mampu merubah cara berpikir manajemen, mengalokasikan dan merefleksikan berbagai sumber daya, sementara program sedang berlangsung. Fleksibilitas dan independensi akan menjadi kata kunci untuk melaksanakan perencanaan strategik ini.<sup>47)</sup>

<sup>47)</sup> Indra Bastian, *Op. Cit.*, halaman 104

## 2. Posisi Perencanaan Strategi

Perencanaan stratejik merupakan rencana bertindak tentang bagaimana suatu organisasi hendak mencapai tujuan yang diinginkan. Perencanaan ini muncul sebagai reaksi terhadap semakin banyaknya perubahan struktural dalam ekonomi, regional dan global serta meluasnya ketidakpastian, kompleksitas dan situasi lingkungan eksternal. Posisi dari perencanaan stratejik lebih kepada perencanaan jangka pendek ke menengah dan bukan perencanaan jangka panjang. Donelly, sebagaimana dikutip oleh Indra Bastian, menyatakan bahwa perencanaan stratejik dapat dipandang sebagai instrumen yang menjembatani kesenjangan antara rencana tahunan dan rencana jangka panjang tradisional. Perencanaan stratejik berkaitan dengan proses penganggaran, dalam arti menjelaskan tujuan dan sasaran yang dikehendaki.<sup>48)</sup>

## 3. Proses Perencanaan Stratejik

Urutan proses perencanaan stratejik menurut model Gretzky atau Stedman, sebagaimana dikutip oleh Indra Bastian, adalah sebagai berikut (a) Kesepakatan untuk menyusun perencanaan stratejik, (b) Mengidentifikasi berbagai mandat, (c) Menjelaskan misi dan nilai-nilai, (d) Menilai lingkungan eksternal : peluang dan tantangan, (e) Menilai lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan, (f) Mengidentifikasi isu-isu stratejik yang dihadapi, (g) Membangun visi yang efektif di masa mendatang.<sup>49)</sup>

### a. Kesepakatan untuk menyusun perencanaan stratejik

Pada tahap awal ini perlu disepakati pihak-pihak inti yang akan dilibatkan. Pada tahap ini harus pula disepakati tujuan, langkah-langkah yang dipilih dalam proses, bentuk dan waktu pelaporan dan keanggotaan dari

---

<sup>48)</sup> *Ibid.*, halaman 106

<sup>49)</sup> Indra Bastian, *Op. cit.*, hlm. 108.

beberapa kelompok, peranan fungsi dan keanggotaan dari tim perencanaan strategik dan komitmen berbagai sumber daya yang diperlukan untuk mendukung keberhasilan perencanaan tersebut.

**b. Mengidentifikasi berbagai mandat**

Berbagai mandat, baik formal maupun informal yang dibebankan pada pemerintah daerah selama ini harus dikemukakan secara jelas dan tidak ditutup-tutupi. Jadi pemerintah daerah mengetahui apa yang telah dimandatkan untuk dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Bagi sebuah pemerintahan, mandat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari eksistensi mereka.

**c. Menjelaskan misi dan nilai-nilai**

Misi dan nilai-nilai yang selama ini sudah tertanam dalam suatu organisasi atau daerah hendaknya dijelaskan. Hal ini dimaksudkan agar tim perencana strategik memiliki pegangan dalam melakukan observasi lingkungan.

**d. Menilai lingkungan eksternal : peluang dan tantangan**

Analisis terhadap lingkungan di luar organisasi atau daerah (eksternal) dimaksudkan untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam mengembangkan dirinya. Peluang dan tantangan dapat diamati dengan melihat kekuatan dan kecenderungan politik, ekonomi, sosial dan teknologi. Disamping mengamati perubahan dan trend politik, ekonomi, sosial dan teknologi, tim ini juga kelompok *stakeholders*, kekuatan persaingan dan kemungkinan kerja sama.

**e. Menilai lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan**

Untuk mengamati kekuatan dan kelemahan yang dimiliki daerah, tim dapat mengamati pada kondisi sumber daya yang dimiliki, strategi yang digunakan sekarang dan kinerja pelaksanaan pembangunan selama ini.

f. Mengidentifikasi isu-isu stratejik yang dihadapi

Suatu pernyataan mengenai permasalahan stratejik, harus memuat tiga elemen, yaitu metode pengungkapan yang sesingkat mungkin, pentabulasian faktor-faktor penyebab permasalahan stratejik, dan penentuan konsekuensi kegagalan dalam mengatasi masalah stratejik tersebut.

Tim selanjutnya merancang strategi yang dapat digunakan dalam mengatasi permasalahan stratejik yang dihadapi. Sebuah strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria berikut : secara teknis dapat dilaksanakan, secara politik dapat diterima, dan tidak kalah pentingnya adalah bahwa strategi tersebut harus terkait dengan permasalahan yang akan diatasi.

g. Membangun visi yang efektif di masa mendatang

Perumusan visi yang efektif di masa yang akan datang merupakan langkah terakhir dalam proses penyusunan perencanaan stratejik ini. Visi efektif ini akan merupakan petunjuk bagi segenap jajaran dalam lingkungan pemerintah daerah dalam menyongsong masa depan.